

# ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

## TEMA 10: NORMAS PROCEDENTES DEL PARLAMENTO

1. RESUMEN DEL TEMA
2. CONCEPTOS CLAVE
3. CASO PRÁCTICO
4. MATERIALES ADICIONALES

MÓNICA ARENAS RAMIRO

YOLANDA FERNÁNDEZ VIVAS

ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN: 19/11/2010

Materiales elaborados con la financiación de: “Aplicación de las nuevas metodologías de enseñanza y aprendizaje al análisis multidisciplinar de las fuentes del derecho” MQD 2008 MQD 00022, AGAUR.

# NORMAS PROCEDENTES DEL PARLAMENTO

Mónica Arenas Ramiro (U. Alcalá)  
Yolanda Vivas Fernández (U. Alcalá)

Última actualización: 19/11/2010



# Índice

## 1. La Ley



# Índice

- I. La Ley: concepto y tipología
- II. La reserva de Ley
- III. Procedimiento legislativo ordinario y procedimientos legislativos especiales
- IV. La Ley orgánica: procedimiento de elaboración y reserva material
- V. El Reglamento parlamentario

# I. La Ley: concepto y tipología

- La Ley es la expresión de la voluntad popular = procedente del Poder Legislativo, representante del pueblo
- El principio de legalidad significaba el sometimiento de todos los poderes públicos y ciudadanos a la Ley
- Los mandatos legales son de contenido general y abstracto
- Sólo el TC puede controlar la constitucionalidad de las leyes. Esto es consecuencia del principio de legitimidad de los poderes públicos

# I. La Ley: concepto y tipología

- Además de la Ley aprobada por las Cortes Generales, existen las Leyes aprobadas por las Asambleas Legislativas de las CCAA = tienen la misma fuerza que las estatales pero en un ámbito distinto
- Leyes ordinarias: las normas que no deben regular las materias propias de las Leyes orgánicas.

## II. La reserva de Ley

- La reserva de Ley comprende el conjunto de materias que necesariamente deben disciplinarse por una norma de rango legal.
- La reserva legal puede producirse de dos formas:
  1. Cuando la CE reclama que sea la Ley la que regule un punto determinado. Pej. los derechos y deberes fundamentales
  2. Cuando una materia concreta aparece regulada por una Ley aunque no lo establezca la CE. Así se prohíbe su regulación por normas inferiores

# III. Procedimiento legislativo ordinario y procedimientos legislativos especiales

- En el procedimiento legislativo, que es el procedimiento para elaborar las normas, se distinguen 3 fases:

## 1ª Fase de INICIATIVA LEGISLATIVA

- Es la facultad y el momento con el que se inicia el procedimiento conducente a la aprobación de las leyes
- Se pueden presentar:
  - Proyectos de Ley. Presentados por el Gobierno (prioridad + facultades respecto de las restantes proposiciones + preeminencia)
  - Propositiones de Ley. Presentados por el Congreso (14 diputados o Grupo parlamentario), Senado (25 senadores o Grupo parlamentario), Asambleas Legislativas CCAA (acuerdo mayoritario), e Iniciativa Legislativa Popular (500.000 firmas acreditadas)



# III. Procedimiento legislativo ordinario y procedimientos legislativos especiales

- Las proposiciones (salvo del Senado) pasan a la Mesa del Congreso donde son “tomados en consideración”

## 2ª Fase CENTRAL o CONSTITUTIVA

- Es la fase destinada a la discusión y, en su caso, aprobación
- Tras la toma en consideración se remiten por la Mesa a la Comisión correspondiente y se abre el plazo de presentación de enmiendas (a la totalidad o al articulado) – Aumento de gasto o disminución de ingresos = conformidad Gobierno
- Se pasa a la Ponencia que elabora un Informe: grupo reducido de diputados (10 en proporción a los Grupos) al que corresponde estudiar texto y enmiendas

# III. Procedimiento legislativo ordinario y procedimientos legislativos especiales

- Acto seguido se convoca a la Comisión para que elabore un Dictamen sobre Informe en un plazo de 2 meses
- El Dictamen se somete al Pleno del Congreso
- Se remite la propuesta al Pleno del Senado (se sigue el mismo procedimiento que en el Congreso)
- Si no hay veto, pasa al Rey para sanción y promulgación. Pero si hay veto = nuevo debate y votación en el Congreso

## 3ª Fase FINAL o de EFICACIA

- Las Leyes se aprueban con votaciones de las Cámaras
- Se procede a su sanción y promulgación por el Rey (acto refrendado por el Presidente del Gobierno)
- Publicación de la ley en el BOE

# III. Procedimiento legislativo ordinario y procedimientos legislativos especiales

## PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

- Leyes orgánicas (art. 81 CE = mayoría absoluta)
- Presupuestos generales del Estado
- Estatutos de Autonomía de las CCAA
- Reforma de la CE
- Competencia legislativa Plena de Comisiones (art. 75 CE) = se omite lectura plenaria del Dictamen
- Procedimiento de lectura única (por acuerdo del Pleno)
- Procedimiento de urgencia (acorta plazos)

## IV. Ley orgánica: procedimiento de aprobación y reserva material

- Su aprobación, modificación o derogación exige mayoría absoluta
- La LO se define por su ámbito material (art. 81 CE):
  - 1. DDFF y LLPP
  - 2. Estatutos de Autonomía
  - 3. Régimen electoral general
  - 4. Las demás previstas en la CE

## V. El Reglamento Parlamentario

- Los Reglamentos aprobados por las Cámaras son la norma básica del Derecho parlamentario. Suponen un desarrollo inmediato de la CE. Y en la medida en que derivan directamente de la CE (art. 72.1 CE) son la norma primaria del orden parlamentario.
- Su procedimiento de elaboración es peculiar: el art. 72.1 CE dispone que los Reglamentos requerirán de mayoría absoluta para evitar así una utilización partidista de los mismos, ya que si se utilizara la mayoría simple, los Reglamentos podrían responder a la voluntad de una sola fuerza política. No necesitan ser sancionados ni promulgados por el REy

## V. El Reglamento Parlamentario

- Un tema muy discutido es el de la naturaleza de los mismos Reglamentos, aunque va siendo compartida por la doctrina y por la jurisprudencia del TC el reconocimiento de la eficacia externa de las normas reglamentarias. Así pej. el art. 27.2.d) LOTC declara que son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad.
- Entre Ley y Reglamento no existe relación jerárquica, sino de competencia (como leyes y leyes orgánicas). Tanto una como otra dimanar directamente de la CE y sólo se sujetan a lo en ella dispuesto.

# ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

## TEMA: NORMAS PROCEDENTES DEL PARLAMENTO

### CONCEPTOS CLAVE

**LEY:** Disposición procedente del Poder Legislativo. La Ley así entendida es una expresión de la voluntad popular (en cuanto el Parlamento es el órgano representativo de la voluntad popular).

**LEY ORGÁNICA:** Disposición procedente del Poder Legislativo que se diferencia de la Ley ordinaria por su ámbito material (materias que regula) y por el procedimiento de elaboración y aprobación (que requiere la mayoría absoluta de las Cortes Generales). En el ordenamiento jurídico español su regulación se encuentra en el artículo 81.1 CE, que establece los citados ámbitos: “Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD:** es un principio fundamental del Derecho que significa que todos los poderes públicos están sometidos a la Ley, entendida como expresión de la voluntad popular. Por este motivo, la Ley en cuanto está dictada por el órgano que representa al pueblo vincula a todos los ciudadanos y a los poderes del Estado. Este principio está vinculado con el principio de seguridad jurídica (certeza de lo que es Derecho en cada momento)

**PROYECTO DE LEY:** Nombre que recibe la propuesta mediante la que se inicia el procedimiento legislativo, y presentada por el Gobierno. La iniciativa gubernamental se ejerce por el Consejo de Ministros.

**PROPOSICIÓN DE LEY:** Nombre que recibe la propuesta mediante la que se inicia el procedimiento legislativo, y presentada por cualquiera de los órganos facultado para hacerlo, con la excepción del Gobierno. Esto es, pueden presentar proposiciones de ley, el Congreso, el Senado, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y los ciudadanos a través de la iniciativa legislativa popular.

**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO:** procedimiento conducente a la elaboración y aprobación de las leyes y que culmina con la publicación de las mismas. Por regla general dicho procedimiento está compuesto por tres fases (la de iniciativa, la central o constitutiva y la final o de eficacia).

**REGLAMENTO PARLAMENTARIO:** norma con valor de ley, sin ser ley en sentido formal. Aprobada por cada una de las Cámaras de las Cortes Generales para su funcionamiento interno. Su naturaleza jurídica es radicalmente distinta de la del Reglamento emanado del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (artículo 97 CE).

**RESERVA DE LEY:** También conocida como reserva legal. Mandato constitucional en virtud del cual ciertas materias deben ser reguladas solamente por ley, excluyendo normas reglamentarias. Comprende el conjunto de materias que necesariamente deben ser reguladas por una norma de este rango.



# ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

## TEMA: NORMAS PROCEDENTES DEL PARLAMENTO

### CASO PRÁCTICO

El Gobierno español, tras conocer la Sentencia del Tribunal Constitucional por la que se declaró la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley Orgánica 4/2000, de Derechos y libertades de los extranjeros en España decide presentar un proyecto de ley para reformar la Ley de extranjería. En dicho proyecto de ley, además de cumplir con la sentencia del Tribunal Constitucional, el Gobierno decide modificar los artículos referentes a los derechos y libertades de los extranjeros en España, limitando y restringiendo su ejercicio. Tras la tramitación parlamentaria correspondiente, se aprueba en el Congreso la Ley de reforma de la Ley Orgánica.

#### Cuestiones:

- 1.- ¿Puede el gobierno iniciar el procedimiento legislativo?
- 2.- ¿Es constitucionalmente admisible que una Ley reforme una Ley Orgánica?
- 3.- ¿Puede una Ley ordinaria regular derechos fundamentales? Justifique su respuesta. En caso contrario, indique qué tipo de norma deberá ser utilizada en ese supuesto.

# ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

## TEMA: NORMAS PROCEDENTES DEL PARLAMENTO

### MATERIALES ADICIONALES

#### 1 § LA LEY

##### 1) BIBLIOGRAFÍA

- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO. *Derecho Constitucional*, Dykinson, 2004, pp. 175-181.
- MOLAS, ISIDRE. *Derecho Constitucional*, Tecnos, 2008, pp. 256-258.

##### BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- AGUADO RENEDO, CÉSAR. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEPC, Madrid, 1996.
- ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO / ALONSO DE ANTONIO, ANGEL LUIS. *Introducción al derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2002.
- ALZAGA VILLAMIL, OSCAR (Ed.). *Derecho Político Español. Según la Constitución de 1978. I Constitución y Fuentes del Derecho*, 4ª ed., Editorial CERA, Madrid, 2007.
- CABO MARTÍN, CARLOS DE. *Sobre el concepto de ley*, Ed. Trotta, Madrid, 2000.
- CHOFRE SIRVENT, JOSÉ FRANCISCO. *Significado y función de las leyes orgánicas*, Tecnos, Madrid, 1994.
- CORONA FERRERO, JESÚS (Dir.). *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Santander, 2000.

- GARCÍA PELAYO, MANUEL. *Derecho Constitucional Comparado*, (3ª reimp.), Alianza, Madrid, 1993.
- GARRORENA MORALES, ANTONIO. *El lugar de la ley en la Constitución española*, CEC, Madrid, 1980.
- LINDE, ENRIQUE. *Leyes orgánicas*, Linde Editores, Madrid, 1990.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, AURELIO / PAU PEDRÓN, ANTONIO (Dir.). *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas, Madrid, 2004.
- MONTILLA MARTOS, JOSE ANTONIO. *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994.
- OTTO, IGNACIO DE. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.

## 2) NORMATIVA

- Constitución española de 1978:
  - Título III, Capítulo II (“De la elaboración de las Leyes”)
- Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado por el Pleno de la Cámara el 10 de febrero de 1982
  - Título V (“Del procedimiento legislativo”)
- Texto Refundido del Reglamento del Senado, aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, el día 3 de mayo de 1994
  - Título IV (“Del procedimiento legislativo”)
- Legislación
  - Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Título V “De la iniciativa legislativa, de la potestad reglamentaria y del control de los actos del Gobierno”)
  - Ley 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular
- Normativa complementaria:
  - Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (BOE de 29 de julio de 2005)

### 3) JURISPRUDENCIA

- SSTC 5/1981, de 13 de febrero, 38/1983, de 16 de mayo, y 127/1994, de 5 de mayo: sobre Ley Orgánica.
- SSTC 83/1984, de 24 de julio, y 49/2008, de 9 de abril: sobre la noción de reserva de Ley y reserva de Ley orgánica
- STC 118/1988, de 20 de junio: sobre equiparación de las resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados y el Reglamento parlamentario.
- STC 76/1992, de 14 de mayo. Especial atención al Voto particular emitido por D. Luis López Guerra: sobre la Ley de Presupuestos
- STC 76/1994, de 14 de marzo: sobre Iniciativa legislativa popular
- STC 97/2002, de 25 de abril: sobre procedimiento legislativo (veto del Senado)